Eindrapportage verkenning politie-cao

Den Haag, 6 oktober 2015

De minister van Veiligheid en Justitie heeft mij op 23 september jl. gevraagd te verkennen op welke wijze de impasse in het overleg over de politie-cao doorbroken zou kunnen worden. Ik heb mij ervan vergewist dat dit verzoek is gedaan nadat was gebleken dat ook de voorzitters van de politiebonden een dergelijke verkenning op prijs stellen.

Het verzoek luidde:

- breng zo precies en duidelijk mogelijk in beeld wat de posities/standpunten van alle betrokken partijen zijn, te weten de minister van V&J (werkgever) en de vier bonden, gezamenlijk dan wel afzonderlijk;
- rapporteer hierover aan partijen;
- geef in de rapportage tevens aan onder welke condities de onderhandeling voor een politie-cao weer hervat kunnen worden.

Partijen zullen zich na ontvangst van de rapportage beraden en hierover in gesprek treden.

Ik heb vervolgens constructieve en openhartige gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van beide partijen, alsmede met de korpsleiding.

Mijn bevindingen heb ik opgenomen in de navolgende Rapportage verkenning politie-cao. Deze heeft de volgende inhoud:

I Achtergronden, context en gezamenlijke ambitie;
- de reorganisatie
- de onderlinge verhoudingen

II. Kernpunten van een nieuwe cao;
- duur van de cao
- loon: generiek en sector specifiek
- kwaliteit arbeid, duurzame inzetbaarheid, VGW en gezond roosteren

Ad I. Achtergronden, context en gezamenlijke ambitie

De politieorganisatie staat ernstig onder druk onder meer als gevolg van:

- De transformatie van 26 tamelijk zelfstandige eenheden naar een landelijk politiekorps; de snelheid en complexiteit zijn buitengewoon en onderschat;
- Deze effecten worden versterkt door de budgettaire taakstelling van 0,5 mld euro, zonder dat de werkbelasting afneemt. De werkdruk neemt onverminderd toe;
- "De winkel moet tijdens de reorganisatie open blijven", hetgeen betekent dat operationele diensten volop in bedrijf zijn terwijl vele politiemensen herplaatst worden, rechtspositionele verschillen geharmoniseerd (opwaarts èn neerwaarts) en het aantal leidinggevenden van 5000 teruggebracht wordt naar 1000;
- De vorming van de ene nationale politie op operationeel niveau in de tijd voorrang heeft gekregen boven eenzelfde beweging voor de ondersteunende stafdiensten, waaronder de opbouw van een adequaat toegeruste HR- organisatie;

lk moet als verkenner vaststellen dat deze enorme opgave en grote veranderingen een onbalans in de verhouding tussen departement, bonden, politiekorps en COR teweeg hebben gebracht die de onderlinge verhoudingen tussen hoofdrolspelers geen goed hebben gedaan.

De korpsleiding moet in korte tijd op vele borden tegelijk zetten doen; zij stelt daarbij prioriteiten en genereert daarmee niet alom enthousiasme. De politiebonden zijn de spreekbuis van hun leden, die in hun dagelijks werk grote veranderingen meemaken terwijl de operationele taken geen moment verwaarloosd kunnen worden. Werknemers en de politiebonden zijn inmiddels in hoge mate teleurgesteld over de aanpak van de reorganisatie en de vorderingen tot nu toe. Veel cao-afspraken worden in de beleving van de werknemers en politiebonden niet nagekomen of haperen in de uitvoering.

lk heb in dit verband signalen opgevangen dat de positie die de korpsleiding tijdens het cao-overleg inneemt leidt tot gering eigenaarschap van de gemaakte afspraken, terwijl deze afspraken juist onder haar leiding in de politieorganisatie gestalte moeten krijgen. Deze afstandelijkheid klemt temeer nu ik vanuit de korpsleiding signalen heb opgevangen om te komen tot een fundamentele vernieuwing van de arbeidsverhoudingen en daarbij passende arbeidsvoorwaarden. Daar komen partijen nu niet aan toe, ook omdat de capaciteit onder druk staat vanwege de enorme inspanningen die worden gevraagd voor de reorganisatie en de noodzakelijke operationele paraatheid. Terwijl voor het welslagen van de reorganisatie het vernieuwen van de arbeidsverhoudingen juist van groot belang is en daarmee tevens de huidige moeizame verhouding met de politiebonden in een meer perspectiefvol kader geplaatst kan worden: alle neuzen gericht op toekomstige opgaven en kansen. Een dergelijk ambitie bespeur ik ook in publicaties van Jong Blauw.

Daarnaast heb ik moeten vaststellen dat er al lang een discussie loopt over de vraag welke onderwerpen met de politiebonden besproken dienen te worden en welke met de Centrale Ondernemingsraad (de COR). De spanningen hieromtrent zijn terug te voeren op de overgang van een gedecentraliseerde organisatie, waarin op centraal niveau de bonden in feite de enige centrale gesprekspartner waren en de situatie die is ontstaan met de overgang naar de ene nationale politie. Hierdoor is immers een Centrale Ondernemingsraad (COR) ontstaan met bevoegdheden die wettelijk aan een centrale ondernemingsraad toekomen en onderscheiden moeten worden van en complementair zijn aan die van werknemersorganisaties, die zich met name op rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten richten. Pogingen om hierover klaarheid te krijgen zijn tot nu toe gestrand en dreigen een effectief overleg op het niveau van de COR enerzijds en dat met de politiebonden anderzijds, te blokkeren.

Aldus dreigt er een situatie te ontstaan waarin vier partijen (departement, korpsleiding, politiebonden en COR) van elkaar vervreemden en elk op een apart eilandje verzeild dreigen te geraken, terwijl er duidelijke (onder meer politieke) verantwoordelijkheden en gezagsverhoudingen te onderscheiden zijn die vervolgens ook complementair aan elkaar zijn en op elkaar afgestemd dienen te worden. Dit klemt eens te meer voor een nationale organisatie in opbouw als gevolg van een ingrijpende reorganisatie.

Al deze feiten en omstandigheden tezamen kunnen niet genegeerd worden in een poging de impasse in het cao-overleg te doorbreken. Als verkenner moet ik rapporteren dat het expliciet verhelderen van de gezags- en overlegverhoudingen in de nieuwe organisatie, conform wet- en regelgeving en conform wat een alerte operationele politieorganisatie nodig heeft, van essentieel belang is. Het ligt evenwel

buiten het bestek van mijn opdracht hier nader onderzoek naar te doen noch om concrete voorstellen in beeld te brengen; die verantwoordelijkheid ligt bij alle vier de partijen en in het bijzonder bij de politiek verantwoordelijke minister, die als onderhandelaar cao-afspraken maakt en uiteraard politiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van de politietaken door het politiekorps en zijn leiding.

Handreiking 1
Minister: ga na hoe de politieke, operationele, interne bedrijfsvoerings- en arbeidsvoorwaardelijke/rechtspositionele verantwoordelijkheden tussen departement, korpsleiding, Centrale Ondernemingsraad en politiebonden beter dan thans gestructureerd en op elkaar afgestemd kunnen worden, rekening houdend met het vigerende Besluit Overleg en Medezeggenschap Politie en de huidige Wet op de Ondernemingsraden. Overweeg zo nodig een externe kracht hier voorstellen voor te laten doen die, gehoord alle betrokken partijen, vervolgens door de bevoegde instanties vastgelegd en nageleefd kunnen worden.

Ad II. Kernpunten van een nieuwe cao
Het bovenstaande laat onverlet, dat ook (nieuwe) cao-afspraken het proces van reorganisatie van de politie dienen te ondersteunen. lk heb met betrokken partijen richtingen verkend op enkele hoofdthema's van een nieuw overeen te komen cao. Daarbij heb ik kunnen vaststellen dat het een ambitie is van alle betrokken partijen om met een nieuwe cao er aan bij te dragen om rust en vertrouwen te herstellen.

Duur van de cao
De reorganisatie, zoals hierboven aangestipt, plaatst alle betrokkenen onder grote druk. Het ware te overwegen deze belasting niet extra op te voeren door voortgaande onrust over de arbeidsvoorwaarden. Daarom is het wenselijk dat minister en bonden op korte termijn tot overeenstemming komen. Deze verkenning wil daaraan een bijdrage leveren.

Inmiddels is de oude cao op 1 januari 2015 geëxpireerd. We zijn nu drie kwart jaar verder. Rust aan het cao-front schept ruimte om vorm en inhoud te geven aan de gezamenlijke en onderscheiden verantwoordelijkheden van korpsleiding en politiebonden voor de reorganisatie.
Wanneer evenwel voortdurend en steeds opnieuw “strijd” geleverd moet worden aan de cao-tafel, dan is dat niet bevorderlijk voor deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de reorganisatie. Het is de komende jaren “alle hens aan dek”. Een voor meerdere jaren geldende cao zou hier behulpzaam kunnen zijn.

Handreiking 2
Kom tot een cao van langere duur, zo mogelijk voor de jaren 2015, 2016 en 2017.

Afspraken loonontwikkeling
Voor de loonontwikkeling is het onderscheid tussen generieke loonafspraken en sectorspecifieke looncomponenten van belang.

Wat betreft **generieke loonafspraken**: de politie-cao is een bijzondere, maar zij ondervindt ook de uitstraling van het generale kabinetsbeleid wat betreft beschikbaar gestelde ruimte voor 2015 en 2016 voor de collectief gefinancierde sectoren. Bij een cao die meer dan twee jaar bestrijkt zullen partijen vervolgens voor de periode na 2016 additionele ruimte moeten uitonderhandelen. Als verkenner heb ik kunnen bespeuren, dat beide partijen het belang van meerjarige rust aan het cao-front dermate van

belang achten, dat het voor hen beide mogelijk moet zijn tot een verantwoorde afspraak over de additionele ruimte na 2016 te komen.

Wat betreft **sectorspecifieke afspraken** het volgende.
Mij is in de gesprekken gebleken, dat werkgever en bonden zich zorgen maken over de omvang van de piketdiensten, onregelmatige werktijden, weekeinddiensten en het veelvuldig “moeten” overtreden van de Arbeidstijdenwet. Een en ander kan niet los gezien worden van het gegeven, dat de nieuwe landelijke organisatie haar capaciteitsmanagement nog niet op orde heeft. In het verleden zijn hier al afspraken over gemaakt, maar deze hebben tot nu toe onvoldoende prioriteit gekregen. Partijen menen dat hier nu bij voorrang metterdaad werk van gemaakt moet worden. Een verhoging van de piketvergoeding, gekoppeld aan duidelijke volumeafspraken, kan overwogen worden. In dit kader kan ik niet onvermeld laten het al jarenlange hoge ziekteverzuim bij de politie van gemiddeld ruim 6%, bij een landelijk gemiddelde van onder de 4%; onderdelen van de politie kennen, zo is mij door de politiebonden gemeld, een verzuimpercentage van 10% of meer. Dergelijke percentages zijn voor een operationele politieorganisatie, die een grote werkdruk kent, niet aanvaardbaar(zie verder handreiking 5).

In de sfeer van sectorspecifieke intensiveringen hechten de politiebonden eraan om nog in 2015 een geloofwaardig gebaar te maken richting hun leden, als erkenning van de grote inspanningen die van hen gevraagd zijn de afgelopen jaren wat betreft extra inzet en grote flexibiliteit van arbeidsplaats en arbeidstijd. Een incidentele reorganisatiebonus voor het jaar 2015 zou overwogen kunnen worden om recht te doen aan deze bijzondere sectorspecifieke omstandigheden, die met een nieuwe cao niet ineens tot het verleden behoren. Het kabinet zou kunnen overwegen voor een dergelijke “reorganisatiebonus” enige incidentele ruimte extra beschikbaar te stellen.

Ik geef voorts in overweging een afspraak te maken om inmiddels achterhaalde cao-bepalingen in kaart te brengen en deze vervolgens te schrappen. Een sanering van de cao op achterhaalde bepalingen ten behoeve van arbeidsvoorwaardelijke ondersteuning van nieuwe arbeidsverhoudingen acht ik potentieel perspectiefvol. Dit mede in het licht van de hierna nader aangegeven verbeterslagen in de kwaliteit van arbeid en ontwikkeling naar een persoonlijk keuzebudget voor medewerkers ten behoeve van duurzame inzetbaarheid. Achterhaalde regelingen zouden hierin omgezet kunnen worden. Partijen zouden hier zo nodig een procesafspraak kunnen maken om, na afsluiting van een nieuwe cao, gezamenlijk een inventarisatieronde te maken ten einde de toekomstige beschikbare ruimte voor wenselijke c.q. noodzakelijke intensiveringen verder te verruimen.

Handreiking 3
Kom tot afspraken over generieke looncomponenten en kijk naar urgente sectorspecifieke intensiveringen in het perspectief van een meerjarige CAO voor 2015, 2016 en zo mogelijk 2017. Overweeg een eventuele verhoging van de piketvergoeding te koppelen aan een resultaatafspraak in de sfeer van capaciteitsmanagement ter beperking van piketdiensten, onregelmatige werktijden, overtredingen van de arbeidstijdenwet en ter beperking van het ziekteverzuim. Het kabinet kan overwegen enige incidentele ruimte extra beschikbaar te stellen als “reorganisatiebonus” ten einde daarmee recht te doen aan de bijzondere sectorspecifieke omstandigheden van de afgelopen jaren bij de politie; omstandigheden die zich ook de komende jaren zullen voordoen. Voorts zouden partijen een procesafspraak

kunnen maken om achterhaalde cao-bepalingen te schrappen, ten einde ook op deze wijze in de toekomst de financiële ruimte voor arbeidsvoorwaarden te vergroten.

Kwaliteit van arbeid

Duurzame inzetbaarheid

Ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, zoals de vergrijzing, maken het langer doorwerken noodzakelijk. In veel sectoren wordt daarom de omslag gemaakt van generieke, voor alle leeftijdscategorieën beschikbare voorzieningen naar keuzebudgetten voor individuele medewerkers. Als verkenner constateer ik deze beweging als kansrijk voor de Politie en bespeur ik hiervoor, onder randvoorwaarden, draagvlak bij beide partijen. Deze beweging sluit aan bij een perspectiefvolle vernieuwing van de arbeidsverhoudingen, waarbij er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor thema's als duurzame inzetbaarheid en loopbaanbeleid gericht op de verschillende, individuele posities van werknemers.

Handreiking 4

Stel een paritaire werkgroep samen die de opdracht krijgt binnen een half jaar een uitgangsnotitie op te stellen over duurzame inzetbaarheid met daarin overeen te komen piketpalen zoals: welke elementen gaan onderdeel uitmaken van het persoonlijk keuzebudget, voor welke doelgroepen worden welke afspraken nagestreefd en hoe wordt omgegaan met bestaande rechten van oudere medewerkers. De invoeringsdatum (zo mogelijk 2018) kan eveneens in de uitgangsnotitie worden opgenomen. Een dergelijke omslag van collectieve regelingen voor alle leeftijdscategorieën naar een beweging met meer individuele keuzevrijheid is geen sinecure en vraagt veel van de HR- uitvoeringsorganisatie. Voorzieningen dienen daartoe getroffen te worden.

Veilig en gezond werken

Het grote belang van dit onderwerp binnen de politieorganisatie is evident. Zowel werkgever als vakbonden hebben de visie en bouwstenen uit het rapport 'Een leven lang leren' onderschreven. Dit geldt ook voor de notitie 'Visie op Veilig en Gezond Werken'. Daarnaast loopt een programma Versterking Professionele Weerbaarheid. Het gemiddeld[1] ziekteverzuim is met 6,1% in 2014 ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 3,8% (CBS) dusdanig hoog, dat dit niet alleen met een verwijzing naar de reorganisatie en de zwaarte van het politievak valt te verklaren. Partijen vinden een dergelijk verzuimpercentage niet aanvaardbaar voor een organisatie die in haar dagelijkse operationele diensten zo onder druk staat. Een hoog ziekteverzuim leidt tot grote druk bij niet-zieke medewerkers. Het vertrouwen in het nakomen van afspraken op dit terrein is een zwaar punt bij de bonden zo is tijdens mijn verkenning gebleken. Een significante en met resultaatafspraken omklede extra inspanning is dan ook nodig om de inrichting en uitvoering van de arbeidsgerelateerde zorg binnen de politieorganisatie verder op orde te krijgen. Het is voor de korpsleiding, die hier een primaire verantwoordelijkheid voor heeft, een uitgelezen kans de politiebonden, die zo'n 80% van de politiemensen vertegenwoordigen, te betrekken (in een effectieve afstemming met de interne medezeggenschap) en deze op onderdelen daarvoor medeverantwoordelijk te maken. In het bijzonder

[1] De hoogte van het ziekteverzuim is per functiecategorie verschillend; er zijn, zo is mij gemeld, onderdelen van de politieorganisatie die verzuimpercentages kennen van rond de 10%.

inzake het VGW- en ziekteverzuimbeleid liggen hier kansen, die niet achteloos genegeerd kunnen worden.

Over de uitgangspunten en verantwoordelijkheden bespeur ik bij partijen in hoge mate overeenstemming. Het gaat er nu om maatregelen verder te concretiseren met als zichtbaar resultaat: een aantoonbare verlaging van het ziekteverzuim (zoals ook afgesproken in de zogenaamde Herijking). Het is gelet op de fase waarin de politieorganisatie zich bevindt van groot belang gemaakte afspraken te herbevestigen en metterdaad te gaan effectueren. Directe betrokkenheid van ondernemingsraden en van de politiebonden kan niet gemist worden.

Handreiking 5
Spreek in de nieuwe cao af om tot prioritering en intensivering te komen van de aanpak van het VGW-beleid. Maak op enkele thema's concrete resultaatafspraken die zichtbaar en merkbaar zijn voor medewerkers, bijvoorbeeld inzake de beschikbaarheid van gezondheidschecks, opleiding en training, een zorgloket per eenheid. Tref maatregelen die ten goede komen aan een verdere inrichting van arbeidsgerelateerde maatregelen en ondersteuning. Spreek in de cao af om de Centrale Ondernemingsraad en ondernemingsraden hierbij te betrekken vanuit hun complementaire verantwoordelijkheid.

Gezond roosteren
In de voorgaande cao zijn afspraken gemaakt over flexibilisering van het arbeidstijdenregime en een betere balans tussen het belang van de organisatie en het belang van de medewerkers. Er spelen al pilots zelfroosteren die verder uitgebreid kunnen worden. Een kanteling waarin de individuele medewerker zeggenschap en invloed krijgt over werktijden is passend bij de doorontwikkeling naar volwassen arbeidsverhoudingen die passen bij de ene, effectieve politieorganisatie.

Handreiking 6
Maak vervolgafspraken rondom de pilots zelfroosteren en individuele zeggenschap van medewerkers. Stel een werkgroep in die deze beweging gaat uitwerken en monitor de uitvoering. Het onderwerp raakt het eerder genoemde punt van onvoldragen capaciteitsmanagement mede als gevolg van de vele opgaven als gevolg van de reorganisatie en kan in samenhang daarmee worden opgepakt.

Den Haag, 6 oktober 2015

Hans Borstlap

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0